GG

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 48.487/2/V
DU 26 JUILLET 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française, le 30 juin 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement "modifiant l'arrêté du 22 décembre 2006 portant exécution du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Préambule

1. Le projet examiné ne puise pas son fondement légal dans la disposition visée à l'alinéa 1er du préambule. Cet alinéa doit donc être omis.

2. À l'alinéa 2, devenant l'alinéa 1er, il faut remplacer les mots "modifié par l'arrêté du 23 juin 2006, le décret du 20 juillet 2006, le décret du 19 octobre 2007 et le décret du 17 décembre 2009;" par les mots "l'article 9;".

3. Les alinéas 3 à 5, devenant 2 à 4, doivent être complétés par la mention des dates auxquelles les avis et accord qu'ils visent ont été donnés, à savoir respectivement les 25 mars 2010, 1er avril 2010 et 16 avril 2010.

4. À l'alinéa 6, devenant l'alinéa 5, il faut écrire "l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1/,".

5. Le dernier alinéa doit être rédigé comme suit : "Après délibération,".

Dispositif

Article 1er

Dans sa rédaction actuelle, l'article 9, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 décembre 2006 portant exécution du décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales (ci-après dénommé : l'arrêté du 22 décembre 2006) porte que l'échelle des subventions accordées aux institutions qu'il vise est de :

- 5.000 à 69.999 euros pour une institution de catégorie C;

- 70.000 à 249.999 euros pour une institution de catégorie B;

- 250.000 à 500.000 euros pour une institution de catégorie A.

La disposition en projet entend modifier ces règles dans le sens d'une suppression du montant minimal garanti par catégorie : l'institution de catégorie C pourra toujours bénéficier d'une subvention d'un montant maximal de 69.999 euros mais n'aura plus la garantie d'obtenir une subvention au moins égale à 5.000 euros, l'institution de catégorie B pourra toujours obtenir une subvention d'un montant maximal de 249.999 euros mais elle n'aura plus la garantie d'obtenir une subvention d'un montant au moins égal à 70.000 euros et l'institution de catégorie A pourra toujours obtenir une subvention d'un montant maximal de 500.000 euros mais n'aura plus la garantie d'en obtenir une d'un montant au moins égal à 250.000 euros.

Dans l'avis qu'il a donné le 16 avril 2010 sur ce projet, le conseil des musées et des institutions muséales émet l'observation suivante :

> "Sur base des éléments qui ont été mis à sa disposition, le Conseil des musées et des autres institutions muséales prend acte des problèmes budgétaires évoqués. Il rappelle que la distinction des catégories voulues par le décret du 17 juillet 2002 relatif à la reconnaissance et au subventionnement des musées et autres institutions muséales n'a de sens qu'en relation avec une proportionnalité des subsides alloués. Attenter à cette proportionnalité serait vider le décret de sa substance.

La solution proposée a le grave inconvénient de lever les garanties d'un traitement équitable des requérants. Elle a donc une portée bien plus grande que «technique», de telle sorte que le Conseil des musées et des autres institutions muséales ne peut l'approuver.

Pour éviter un tel risque, il conviendrait de trouver une solution où aucun musée de catégorie B ne peut avoir une subvention supérieure à celle d'un musée de catégorie A et aucun musée de catégorie C ne peut obtenir une subvention supérieure à celle d'un musée de catégorie B, voire de catégorie A".

Invité à réagir tant par rapport au risque de traitement discriminatoire qui, selon le Conseil des musées et autres institutions muséales, pourrait résulter de la disposition en projet que par rapport à la proposition de solution préconisée dans cet avis, le délégué de la ministre répond :

"La modification envisagée est justifiée par les difficultés budgétaires auxquelles est confrontée la Communauté française en raison de la crise économique.

N'ayant pas pu, pour cette raison, obtenir les crédits nécessaires en 2010 pour reconnaître et financer les musées et institutions muséales qui bénéficiaient d'un avis positif de la part du Conseil des musées (à l'issue du processus de reconnaissance) selon les critères fixés par l'article 9, § 1er, de l'arrêté du 22 décembre 2006, Madame la Ministre pouvait poser trois actes :

- adopter un moratoire; dans ce cas de figure, aucun musée n'aurait été reconnu en 2010 et n'aurait *a fortiori* pu bénéficier du financement récurrent inscrit dans l'arrêté du 22 décembre 2006;

- reconnaître les musées ayant reçu un avis positif du Conseil des musées et répartir l'enveloppe des crédits 2010 entre tous les musées reconnus (peu importe la date de leur reconnaissance); en d'autres termes, les musées reconnus antérieurement (de 2007 à 2009) auraient vu leur financement réduit, pour participer à l'effort collectif, et les musées nouvellement reconnus auraient, pour leur part, bénéficié d'un financement d'un montant comparable à ceux reconnus précédemment dont le financement aurait été réduit;

- reconnaître les musées ayant reçu un avis positif du Conseil des musées et supprimer les seuils inscrits dans l'arrêté; ce faisant, la Ministre peut reconnaître les musées ayant reçu un avis positif de la part du Conseil des musées, peut leur octroyer un financement, mais celui-ci peut être inférieur au seuil fixé dans l'actuel article 9, § 1er, de l'arrêté du 22 décembre 2006.

Aucune des solutions envisagées n'est pleinement satisfaisante, chacune d'elles présentant des inconvénients :

- l'adoption d'un moratoire aurait, à notre sens, été particulièrement discriminatoire : il revenait à suspendre toute reconnaissance et tout financement récurrent pour les musées à partir de l'année 2010; ainsi, deux musées comparables - tous deux ayant fait l'objet d'un avis positif du Conseil des musées - auraient pu soit obtenir et une reconnaissance et un financement s'il avait introduit sa demande en 2007 ou 2008, soit n'obtenir ni reconnaissance ni financement si sa demande était introduite en 2009 ou dans le courant du premier semestre de l'année 2010;

- l'hypothèse visant à reconnaître les musées ayant reçu un avis positif et à répartir l'enveloppe des crédits alloués en 2010 entre tous les musées, anciennement et nouvellement reconnus, nous a quant à elle semblé porter atteinte aux droits des musées reconnus précédemment et mettre en péril la sécurité juridique à laquelle tout opérateur culturel peut légitimement prétendre; sur base de sa reconnaissance et de son financement, les responsables d'un musée déploient une politique artistique et engagent les dépenses nécessaires à ce développement; compte tenu des coûts importants, ces dépenses sont souvent amorties sur plusieurs exercices budgétaires; la réduction de l'intervention financière de la Communauté française aurait mis en péril nombre d'institutions;

- dès lors, l'hypothèse la moins dommageable nous a paru être celle proposée dans l'avant-projet qui vous est soumis; d'une part, les musées qui ont reçu un avis positif du Conseil des musées quant au projet qu'ils ont proposé se voient accorder et une reconnaissance, et un financement; certes, le montant de ce financement n'est pas celui qu'ils avaient pu espérer en déposant leur projet; mais (1/) il leur assure un financement minimal et (2/) aucun musée n'est certain d'obtenir la reconnaissance et le financement avant la fin du processus; qui plus est, ces musées n'étant par le passé pas reconnus, ils n'ont pas pris d'engagements importants en termes de dépenses de personnel, d'aménagement, d'acquisitions, etc; d'autre part, cette solution permet de conserver l'acquis des musées reconnus préalablement.

Outre ces considérations d'ordre juridique, il nous a également semblé opportun de prendre en compte la réalité quotidienne des musées. La plupart des musées sont des structures de petite taille, avec peu de personnel. Le processus de reconnaissance est un travail long, laborieux et fastidieux. Il eût été fâcheux de ne pas octroyer une reconnaissance à l'issue de l'aboutissement positif de ce processus alors que le travail mené sérieusement avait conduit à franchir avec succès les différentes étapes. La démotivation des équipes muséales aurait été particulièrement compréhensible et préjudiciable à l'ensemble de la politique culturelle en Communauté française.

Ces éléments conduisent donc à nuancer la position du Conseil des musées. À notre sens, la suppression des seuils fixés par l'article 9, § 1er, de l'arrêté du 22 décembre 2006 ne crée pas de discrimination puisque, comme je l'ai développé *supra*, ce sont des musées qui n'étaient pas reconnus et qui n'étaient pas certains de l'issue de leur demande. La reconnaissance et le financement sont en outre conservés dans l'avant-projet d'arrêté, même si les seuils fixés pour chacune des catégories sont supprimés".

Au vu de ces explications, la suppression des seuils de subventions fixés par l'article 9, § 1er, de l'arrêté du 22 décembre 2006 paraît juridiquement admissible à la condition que les musées qui sont déjà reconnus ne conservent pas le bénéfice d'une subvention calculée aux taux actuels au-delà du terme de la convention qui les lie à la Communauté française en application de l'article 8, alinéa 3, de l'arrêté du 22 décembre 2006.

Le délégué de la ministre confirme que c'est en ce sens que l'arrêté examiné doit être compris, à savoir qu'au terme de leur convention, les musées antérieurement reconnus

> "seront placés exactement dans la même situation qu'un musée n'ayant jamais fait l'objet de reconnaissance et/ou de subventionnement".

En vue de dissiper tout doute à cet égard, une disposition transitoire pourrait être insérée dans le projet, qui prévoirait en substance que, pour les institutions qui ont bénéficié d'une subvention avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, celle-ci reste calculée conformément aux dispositions qui étaient en vigueur au moment où elle a été octroyée et ce, jusqu'au terme de la convention dont il est question à l'article 8, alinéa 3, de l'arrêté du 22 décembre 2006.

Pour le surplus, l'on notera que, tout comme l'établissement d'un seuil minimal de subvention garanti par catégorie d'institution ne suffit pas pour assurer l'égalité de traitement, la suppression d'un tel seuil n'est, par elle-même, pas de nature à "lever les garanties d'un traitement équitable des requérants" [1]. Le traitement équitable de ces derniers dépend en effet de l'appréciation au cas par cas qui est portée sur chaque dossier et il constitue en tout état de cause une obligation de résultat qui est imposée à la Communauté française par les articles 10 et 11 de la Constitution, obligation dont le respect peut être vérifié par les juridictions.

---

(1) Sur ce point, voir l'avis cité ci-avant du conseil des musées et des institutions muséales.

La chambre était composée de

Messieurs	J.	JAUMOTTE,	conseiller d'État, président,
	M.	PÂQUES,	conseillers d'État,
	L.	DETROUX,	
Madame	A.-C.	VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE J. JAUMOTTE